

# 大分市高齢者ワンコインバス事業の あり方検討会

## 報 告

令和元年 5 月 31 日

はじめに

本検討会は、2019年（平成31年）1月に大分市長の委嘱を受け、「大分市高齢者ワンコインバス事業」の今後のあり方について、17名の委員で検討してきました。

この事業は、2004年（平成16年）6月に始まって以来、市民の間で定着しており、検討会の設置後、その見直しについて市民から高い関心が寄せられています。こうした中、検討会では、事業の継続に向け、さまざまな角度から多面的な議論を行いました。その経過は、本報告書にも掲載し、また、ホームページで市民への周知を図ってまいりました。

本報告書は、この事業について市民の間でもさまざまな意見があることを踏まえつつ、事業を持続可能なものにしていくために求められる条件を整理するという基本的な観点に立ち、取りまとめられました。

今後は、報告書を踏まえて本事業が、長く市民に親しまれる事業となることを希望します。

令和元年5月31日

大分市高齢者ワンコインバス事業のあり方検討会

委員長 阿部 誠

## < 目 次 >

|   |                     |    |
|---|---------------------|----|
| 1 | 事業見直しの背景 .....      | 1  |
| 2 | 事業見直しの基本的な考え方 ..... | 3  |
| 3 | 検討会での意見 .....       | 6  |
| 4 | 検討会 .....           | 8  |
|   | (1) 開催状況            |    |
|   | (2) 委員名簿            |    |
| 5 | 参考資料 .....          | 10 |
|   | (1) 事業の概要           |    |
|   | (2) 事業の変遷           |    |
|   | (3) 事業の推移           |    |

## 1. 事業見直しの背景

大分市高齢者ワンコインバス事業は、「高齢者が気軽に外出できる環境をつくり、健康の維持・増進や積極的な社会参加の促進を図り、生きがいを持って生活できるよう支援すること」を目的として、2004年（平成16年）6月に始まった。当初、対象者は70歳以上の高齢者であったが、対象年齢を2013年（平成25年）7月から65歳まで引き下げ、事業を拡大した。また、発足時は市内一律で利用料金100円であったが、2005年（平成17年）1月の旧野津原・佐賀関町との合併によって市域が拡大したことにより、利用料金の見直しを行い、5月から通常料金の区分に応じて100円、200円、300円の3段階となった。2011年（平成23年）4月には再び市内一律100円とし、今日に至っている。

本事業は、市内のバス路線を運行するバス事業者に委託しており、当初、委託料はバス事業者との協議により決定していたが、2006年（平成18年）ワンコインバス専用磁気カードの導入に伴い利用実績に基づいて、通常運賃と利用料金の差額分を支払うこととした。その後、2010年（平成22年）にバス事業者のICカード導入により、同年度末にワンコインバス専用磁気カードが廃止されることとなり、2011年（平成23年）から再び、市とバス事業者との協議によって委託料を決めることになった。

本事業の対象者数は、事業開始時の2004年（平成16年）には、70歳以上高齢者が56,224人であったのに対し、乗車証の交付者数は33,666人で、交付率は59.9%、委託料は2億円であった。その後、ワンコインバス専用磁気カードでの利用回数が把握できた2010年度（平成22年度）末の時点では、交付率73.8%、利用回数1,824,822回で、委託料は2億5,889万円であった。その後も、高齢者の増加によって、乗車証の交付数は増加している。2018年度（平成30年度）には乗車証の交付数が97,968人と当初の約2.9倍となり、交付率も77.1%に上昇するなど10年前から交付率は70%を越えている。

また、利用回数を見ると、ワンコインバス専用磁気カードが廃止された2011年（平成23年）4月以降の利用回数は、バス乗務員のカウントに基づく推計によれば、2018年度（平成30年度）に3,211,661回となり、当初の約1.8倍となった。交付者数及び利用回数の増加要因としては、高齢者数の増加とともに、本事業が市民の間で広く認知されるようになったこと、そして健康寿命の延伸、元気で活動的な高齢者が増えていることなどが考えられ、こうした傾向は今後も続くことが見込まれる。

その結果、本事業の委託料は利用回数の増加に合わせて、順次増額されており、2019年度（平成31年度）は3億4,507万円の委託料となっている。これは本事業の開始当初の約1.7倍にあたるが、バス事業者は、現在の委託料は利用実績に見合った額になっていないとして、事業継続のため委託料の増額を要望している。

一方、2017年（平成29年）1月に65歳以上の高齢者（要介護認定者は除く）を対象に実施された大分市高齢者実態調査によれば、本事業を「知っている」人は97.7%に上る。実際に利用しているかを聞いたところでは、「利用している」が62.4%、「利用していない」が37.6%となっている。利用目的では、「買物」が59.9%と最も多く、次いで、「娯楽・観光」が30.0%、「通院」が28.0%、「役所・郵便局・金融機関」が21.6%、「仕事・通勤」が2.6%となっている。この調査結果は、本事業が高齢者の間で定着しており、高齢者の社会参加や生活支援の面で重要な役割を果たしているとみることができる。

## 2. 事業見直しの基本的な考え方

大分市高齢者ワンコインバス事業は、乗車証の高い交付率にもみられるように、市民、特に高齢者の間で定着しており、実際の利用回数も高い。公共交通を通じて高齢者が気軽に外出できる環境をつくり、その生活を支援するとともに、高齢者が社会と関わりを持ち続ける上で、本事業が果たす役割は大きなものがある。

また、2018年（平成30年）に中核市を対象に調査したところでは、54市のうち35市（65%）において、バスを利用した高齢者の移動支援事業を実施しており、高齢者を対象にした外出の支援は全国的な広がりを見せている。そうしたことは、高齢化が進む社会において、高齢者の外出を支援し、それを通じて社会参加を促進することの意義について、一定の社会的な合意が図られていることを示していると考えられる。これらの点を考えると、本市においても本事業を維持することは必要である。

しかしながら、本制度は発足以来15年を経て、乗車証の交付数や交付率、利用回数は大幅に増加しており、それに伴いバス事業者に支払われる委託料も増加している。もとより、本事業は行政、バス事業者、利用者の三者の相互理解の下で成り立つこととなるが、事業を持続させるには、制度を支えることとなる多くの市民の負担にも十分に配慮することが求められる。

まず、行政の負担についてであるが、65歳以上の高齢者が増加し、高齢化率が上昇する中、医療・介護をはじめとする社会保障費が自然増加する一方で、あらゆる世代からの福祉ニーズも多様化し、福祉施策に関しては多くの課題が生じている。こうした中、本事業の予算額は、事業の開始以来、利用回数の増加に併せて2億円から3億4,507万円に約1.7倍と大きく増加した。本事業にかかわる予算は、市民全体の負担で支えられている。今後の社会保障費の増嵩や税金の公平性を勘案しつつ、子育て世代・働く世代をはじめとして本事業を利用しない市民の理解を得る必要性も考えると、委託料の大幅な増額は難しく、現行の水準程度にとどめることが適切であろう。

次に、バス事業者の負担についてであるが、本事業は、行政がバス事業者に委託して実施されており、そのための経費は委託料としてバス事業者に支払われている。委託料は、通常運賃と利用者負担額の差額にもとづいて算定されている。しかし、バス事業者からは、現在の委託料には、増加する利用実績が必ずしも十分反映されておらず、その結果として補填されていない部分がバス事業者の負担となっているとの意見がある。本事業が民間バス事業者の協力のも

とに行われていることを考えると、バス事業者の経営にも配慮し、バス事業者の負担を軽減することが求められる。

一方で、バス事業者には公共交通の役割を担い、住民の移動を支援する使命を果たす責務もある。同様な制度を導入している他都市では、バス事業者が事業費の一定割合を負担しているところもあることを考えれば、本事業を持続するために、バス事業者には、事業の誘発効果を考慮し、既存の顧客サービス（ICカードポイント還元率・回数券など）に伴う負担程度の協力を求めることが考えられるが、その負担の程度については市とバス事業者の間で、今後も協議を継続することが必要である。

いずれにしても、まず、バス事業者への委託料積算のためには利用実績の把握が必要となるが、現状は、本事業の利用回数はバス乗務員のカウント数による推計であり、利用区間、運賃及び利用回数を正確に把握することができる、ICカードの導入が望ましい。

他都市では IC カードを導入して同様の事業を実施しているところもあるが、検討会において検討したところでは、現時点での本市の事業に IC カードを導入するためには、新たな IC カード交付窓口の整備やバス事業者ごとに IC カードが必要となるなどの課題がある。その点を踏まえると、これまでの月に 3 回の乗務員の調査回数を増やすことや IC カードとは別の手法による実績把握などが考えられる。この点は、今後も引き続き、バス事業者などの協力を得て IC カードの導入やその他利用実績の把握に有効な方法を調査することを要望する。

最後に利用者の負担についてである。まず、第一の論点は対象者の年齢の見直しである。本事業は、当初 70 歳以上を対象としてスタートしたが、2013 年（平成 25 年）7 月から 65 歳に引き下げるなどして対象年齢を拡充してきた。

しかし、平均寿命の延伸や少子高齢化が進む中で、高齢者像も変化しており、元気な高齢者に社会での活躍を求める声も少なくない。近年は「生涯現役社会」の実現も言われており、本事業の趣旨にあわせた対象年齢の見直しが求められる。また、他都市では、同様の制度は 70 歳以上を対象としているところが多い。これらを勘案すると、対象者を制度設計当初の 70 歳以上へ引き上げてよいと思われる。

但し、対象年齢を一気に引き上げることは現行制度の利用者に影響があるため、直ちに対象年齢を引き上げるのではなく、段階的に実施するなどの経過措置が必要であろう。同時に免許返納者や運転免許を持たない者などのバス交通への依存が大きい人々に対する一定の配慮も必要となろう。

第二の論点は利用料金の見直しである。本事業の利用回数が増加する中で、本事業の予算を現行額程度に抑制しつつ、しかもバス事業者が過度の負担をすることのないようにするためには、利用者負担の見直しもやむを得ない。

また、利用料金を通常料金の区分に応じたものとすることも考えられるが、本制度が市内に居住する高齢者の外出を支援することが目的であること、制度が複雑になることを避けることなどを考えると、現状で導入することは必ずしも適当とはいえない。制度の簡便性を考慮すれば、市内均一料金を維持することが望ましい。

利用料金の見直しに際しては、利用者の理解が求められるが、2017年（平成29年）1月に実施された大分市高齢者実態調査では、ワンコインバスの利用頻度は、年数回利用が約4割と最も多く、全体の約8割が月3回以下の利用回数である。一方、小学生や障がい者は路線バス利用の際、通常運賃の半額を負担している。これらの点を踏まえると、制度の根幹にかかわるような引き上げでなければ、利用者の理解も得られると考えられる。利用者本人が負担する利用料金は、高齢者の大きな負担増を避けるため、路線バスの初乗り運賃を上限とした金額とすることが適当である。

結びにあたって、今後とも本事業が持続可能な制度となるよう検討会の本報告を参考にして事業の見直しを行い、準備が整い次第、早期に実施することを希望する。



### 3. 検討会での意見

検討会は、大分市高齢者ワンコインバス事業の今後のあり方を検討するために、大分市長から委嘱を受け、17名の委員で構成された。2019年（平成31年）1月以来5回にわたって、「大分市のワンコインバス事業のあり方」を検討したが、そこでは主に次のような意見が出された。

#### （1）高齢者の外出支援事業について

- ・高齢者の外出を支援し、社会参加を促進することは今後も必要である。
- ・他市の制度と比較すると、現行の運賃割引方式（利用の際に割引運賃で利用できる方式）が望ましい。

#### （2）対象者の条件について

- ・65歳以上が高齢者という定義は一般的に変わってきている。
- ・年齢要件を事業開始時と同じ70歳に引き上げて良いのではないか。
- ・利用者に影響が無いように、年齢を引き上げる際は段階的に引き上げてはどうか。
- ・低所得者や運転免許証の無い人には、配慮が必要である。

#### （3）行政の負担について

- ・限りある財源を高齢者ワンコインバス事業にばかりつぎ込むわけにはいかないのではないか。
- ・事業費を増額することは、ワンコインバスを利用していない人や現役世代との公平性に欠ける。
- ・行政の負担は市民からの税金であり、一つの事業だけに使うのではなく、他の事業と比較した上で相対的に判断を行うべきである。

#### (4) バス事業者の負担について

- ・推計ではあるが、バス事業者の負担は、現在の事業費では約 21%となっている。
- ・バス事業者としては 5%を希望する。IC カード（ニモカ）のポイント還元率では、大分バスは 4.1%、大分交通は 2.6%である。10%の負担は難しい。
- ・利用者、市、事業者がそれぞれの立場から痛み分けとし、事業者負担を 10%にできないのか。
- ・通常運賃を 100 円に引き下げることによる利用回数の増加効果があるのではないか。
- ・バス共通回数券では、事業者が 9.1%負担しているので、それに近い負担はできないのか。
- ・段階的に事業者負担を引き下げる対応は考えられないのか。
- ・バス事業者は公共交通機関ではあるが、民間企業であり、最低限の負担しかお願いできないのではないか。

#### (5) 利用者の負担（利用料金）について

- ・ワンコインの 100 円がわかりやすい。
- ・事業者が 10%程度の負担が可能であれば、消費税増税や利用者負担見直しを勘案し、120 円ぐらいが適当ではないか。
- ・わかりやすさや支払いやすさを考えるとツーコインの 150 円でもよい。
- ・初乗り運賃（現在 140 円）が適当ではないか。
- ・低所得者や年金生活者は 10 円でも負担が大きいと感じる人がいる。
- ・近距離と長距離の利用料金が同額であるのは公平性に欠ける。
- ・居住地によって利用料金に差が出るのは不平等である。

#### (6) 利用実績把握（乗車証の IC カード化）について

- ・IC カードを導入し、利用実績を明確にするべきある。
- ・バス事業者としては、IC カードを導入することを望んでいる。
- ・IC カード導入には、新規交付、再交付、更新、返却などの手続きを行うためには新たな交付窓口の整備が必要となる。
- ・大分バス、大分交通の路線で共通利用できる IC カードは発行できない。
- ・IC カード交付の際、500 円のデポジット料（保証料）の支払いや定期的な更新手続きが必要となる。
- ・IC カード導入に向けて引き続き検討していただきたい。
- ・IC カード導入までの間は、乗務員のカウント数を増やすなどの対応が必要である。

## 4. 検討会

### (1) 開催状況

| 回数  | 開催年月日          | 審議内容  |
|-----|----------------|---|
| 第1回 | 平成31年<br>1月29日 | 1 高齢者ワンコインバス事業の概要<br>2 事業の課題  |
| 第2回 | 平成31年<br>2月19日 | 1 現行事業の課題整理<br>2 中核市の事業内容<br>3 事業費の負担割合<br>4 ICカードの利用                     |
| 第3回 | 平成31年<br>3月26日 | 1 検討会における課題整理<br>2 事業内容の比較<br>3 事業者負担を見直した場合の事業費の試算<br>4 利用実績把握のためのICカード化 |
| 第4回 | 平成31年<br>4月23日 | 1 検討会における主な意見<br>2 乗車証のICカード化   |
| 第5回 | 令和元年<br>5月10日  | 1 検討会の報告(案)   |

## (2) 検討会委員名簿

| －  | 委員氏名   | 所 属                              | 役 職            | 区 分       |
|----|--------|----------------------------------|----------------|-----------|
| 1  | 阿部 誠   | 国立大学法人大分大学                       | 特任教授           | 学識<br>経験者 |
| 2  | 衛藤 卓也  | 学校法人福岡大学                         | 名誉学長           |           |
| 3  | 佐野 真紀子 | 日本政策投資銀行大分事務所                    | 副調査役           |           |
| 4  | 今村 博彰  | 社会福祉法人大分市社会福祉協議会                 | 常務理事           | 福祉<br>関係者 |
| 5  | 定宗 瑛子  | 大分市民生委員児童委員協議会                   | 会長             |           |
| 6  | 豊田 昭知  | 大分市身体障害者福祉協議会連合会                 | スポーツ部会<br>理事   |           |
| 7  | 淵上 千慧子 | 大分市自治委員連絡協議会                     | 駕野校区会長         | 市民代表      |
| 8  | 松崎 誠治  | 大分市老人クラブ連合会                      | 会長             |           |
| 9  | 松葉 俊郎  | 大分市高齢者福祉計画及び<br>大分市介護保険事業計画策定委員会 | 一般公募委員         |           |
| 10 | 後藤 富美子 | 大分市高齢者福祉計画及び<br>大分市介護保険事業計画策定委員会 | 一般公募委員         |           |
| 11 | 松尾 美和  | 大分市子育て支援サイト<br>naana（なあな）パートナー   | 市民<br>ボランティア   |           |
| 12 | 太田 明文  | 大分バス株式会社                         | 常務取締役<br>営業本部長 | 交通<br>事業者 |
| 13 | 安部 喜代治 | 大分交通株式会社                         | 常務取締役<br>自動車部長 |           |
| 14 | 小野 孝   | 大分市タクシー協会                        | 事務局長           |           |
| 15 | 江藤 郁   | 大分市                              | 企画部長           | 行政        |
| 16 | 清水 剛   | 大分市                              | 都市計画部長         |           |
| 17 | 小畑 裕之  | 大分市                              | 福祉保健部長         |           |

※ 役職は委員委嘱時のもの

## 5. 参考資料

### (1) 高齢者ワンコインバス事業の概要について

#### ① 事業の目的

多年にわたり社会の発展に貢献してきた高齢者が、気軽に外出できる環境をつくり、健康の維持増進や積極的な社会参加の促進を図り、生きがいを持って生活ができるよう支援することを目的とする。

#### ② 事業の内容

|          |   |
|----------|---|
| 対象者      | 市内に1ヶ月以上住所を有する満65歳以上の人  |
| 有効期限     | なし  |
| 利用者負担    | 乗車証を提示すると市内一律1乗車につき、利用者負担額100円にて乗車可能  |
| 対象交通機関   | 市内の路線バス<br>※ 市外のバス停で乗り降りする場合は、市外区間は通常運賃となる  |
| 乗車証の交付方法 | ① 毎月20日頃、翌月誕生日の人や転入後1ヶ月以上居住している人にお知らせのハガキを郵送<br>② 市役所窓口で申請書を記入し「ワンコイン乗車証」を交付<br>※ 本庁舎は即日交付、支所等は1週間で郵送交付 |

## (2) 事業の変遷

|            |    |  |
|------------|----|--|
| 平成<br>16年度 | 6月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 高齢者ワンコインバス事業開始</li> <li>・ 対象者は70歳以上</li> <li>・ 利用料金は100円</li> <li>・ 委託料は市とバス事業者が協議を行い決定（平成16・17年度）</li> </ul>                           |
| 平成<br>17年度 | 5月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 佐賀関、野津原合併（平成17年1月）による市域拡大のため、利用料金を三段階に見直し</li> <li>○ 通常料金390円までは100円、通常料金400円～590円は200円、通常料金600円以上は300円</li> </ul>                      |
|            | 1月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ワンコインバス専用磁気カードを導入</li> <li>・ 利用実績（利用回数・利用区間）の把握が可能となる</li> </ul>  |
| 平成<br>18年度 | 4月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委託料は、磁気カードの利用実績に基づき、通常運賃と利用料金の差額分を支払（平成22年度まで）</li> </ul>   |
| 平成<br>22年度 | 3月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ バス事業者のICカード利用導入に伴いワンコインバス専用磁気カードを廃止</li> </ul>  |
| 平成<br>23年度 | 4月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 利用料金は、100円に変更</li> <li>○ 利用回数は、乗務員が、ワンコインバス利用者数を毎月3日間（平日・土曜日・日曜日）カウントして、年間の利用回数を推計</li> <li>○ 委託料は、市とバス事業者が協議を行い決定（平成30年度まで）</li> </ul> |
| 平成<br>25年度 | 7月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 対象者を65歳以上に拡大</li> <li>○ 委託料は、65歳に拡大した場合の影響額を年額4,000万円と試算し、7月から3月の9カ月分として3,000万円増額</li> </ul>  |
| 平成<br>26年度 | 4月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委託料は、消費税の見直しに伴い増税分を追加</li> </ul>  |

(3) 事業対象者数・乗車交付者数等の推移

| 年度 | 65歳以上<br>(人) | 70歳以上<br>(人) | 乗車証<br>交付者数<br>(人) | 交付率<br>(%) | 利用料金<br>(円) | 利用回数<br>(回) | 委託料<br>決算額<br>(千円) |
|----|--------------|--------------|--------------------|------------|-------------|-------------|--------------------|
| 16 | 79,100       | 56,224       | 33,666             | 59.9       | 100         | —           | 200,000            |
| 17 | 82,004       | 58,471       | 39,875             | 68.2       | 100・200・300 | 382,305     | 300,110            |
| 18 | 85,400       | 60,606       | 42,328             | 69.8       | 100・200・300 | 1,742,232   | 253,655            |
| 19 | 88,388       | 63,007       | 44,783             | 71.1       | 100・200・300 | 1,858,232   | 264,015            |
| 20 | 91,605       | 64,787       | 46,686             | 72.1       | 100・200・300 | 1,896,803   | 267,334            |
| 21 | 94,415       | 66,646       | 48,574             | 72.9       | 100・200・300 | 1,874,040   | 264,170            |
| 22 | 95,796       | 68,968       | 50,865             | 73.8       | 100・200・300 | 1,824,822   | 258,899            |
| 23 | 99,090       | 71,749       | 53,461             | 74.5       | 100         | 2,367,232   | 260,000            |
| 24 | 103,995      | 74,135       | 55,831             | 75.3       | 100         | 2,455,525   | 260,000            |
| 25 | 109,339      | 76,743       | 79,676             | 72.9       | 100         | 2,888,327   | 290,000            |
| 26 | 114,095      | 78,932       | 84,996             | 74.5       | 100         | 3,224,762   | 308,572            |
| 27 | 117,940      | 79,970       | 89,073             | 75.5       | 100         | 3,318,924   | 308,572            |
| 28 | 121,404      | 82,843       | 92,504             | 76.2       | 100         | 3,259,687   | 308,572            |
| 29 | 124,491      | 87,017       | 95,395             | 76.6       | 100         | 3,295,111   | 308,572            |
| 30 | 127,201      | 91,846       | 97,968             | 77.1       | 100         | 3,211,661   | 308,572            |

※ 数字は年度末時点

※ 平成23年度以降の利用回数は、乗務員が、ワンコインバス利用者数を毎月3日間（平日・土曜日・日曜日）カウントして、年間の利用回数を推計